



ISSN nº 2447-4266

Vol. 5, n. 4, Julho-Setembro. 2019

DOI: <http://dx.doi.org/10.20873/uft.2447-4266.2017v5n4p670>

**POLÍTICAS PÚBLICAS
DE EDUCAÇÃO:
recorte a partir de
uma revisão
bibliográfica
sistemática**

PUBLIC POLICIES OF EDUCATION:
cutting from a systematic
bibliographic review

POLÍTICAS PÚBLICAS DE
EDUCACIÓN: corte de una revisión
bibliografica sistemática

Nelson Russo de Moraes ¹
Fernando da Cruz Souza ²
Caroliny dos Santos Hamada ^{3, 4}

RESUMO

Mesmo em face da evolução das políticas educacionais de ensino básico e superior no Brasil, persistem diversas desigualdades as quais poderiam ser amenizadas por meio da educação adequada ao cumprimento de patamares básicos de cidadania. Diante disso, este trabalho realizou uma Revisão Bibliográfica Sistemática (RBS) na área de políticas públicas educacionais, no Brasil, em sua interface com a desigualdade, com recorte temporal específico

¹ Professor Doutor da FCE/UNESP, do PGAD/UNESP e do PPGCOM/UFT. Doutor em Comunicação (UFBA). Mestre em Serviço Social (UNESP). Graduado em Administração (ITE). Email: nelsonrusso.unesp@gmail.com.

² Estudante de graduação (Curso de Administração) da Faculdade de Ciências e Engenharia – FCE, Universidade Estadual Paulista “Júlio de Mesquita Filho” – UNESP (Câmpus de Tupã/SP). Bolsista PIBIC/ProPe/UNESP. Email: fernandotraduz@gmail.com.

³ Estudante de graduação (Curso de Administração) da Faculdade de Ciências e Engenharia – FCE, Universidade Estadual Paulista “Júlio de Mesquita Filho” – UNESP (Câmpus de Tupã/SP). Email: caroliny.hamada1997@gmail.com.

⁴ Endereço de contato com os autores (por correspondência): Faculdade de Ciências e Engenharia – FCE/UNESP. rua Domingos da Costa Lopes, 780 – Jardim Itaipu – Tupã SP – CEP 17602-496.

desde a promulgação da CF/88 até os dias atuais. A partir da leitura dos artigos selecionados na RBS, percebe-se que a responsabilidade compartilhada da educação entre os entes subnacionais, os desequilíbrios introduzidos pelo capitalismo, a ausência do fornecimento de um bem-estar mínimo a todos os cidadãos, quando somados aos problemas de desenho e implementação das políticas públicas de educação, levam a produção de conflitos e idiosincrasias que se traduzem na reprodução de desigualdades.

PALAVRAS CHAVE: Políticas públicas; políticas públicas de educação; educação escolar; ensino superior; desigualdade.

ABSTRACT

Even in the face of the evolution of basic and higher education policies in Brazil, there are still several inequalities that could be mitigated by means of adequate education to comply with basic levels of citizenship. Therefore, this work carried out a Systematic Bibliographic Review (RBS) in the area of educational public policies in Brazil, in its interface with inequality, with a specific time cut from the enactment of CF/88 to the present day. From the reading of the articles selected in the RBS, it is perceived that the shared responsibility of education among subnational entities, the imbalances introduced by capitalism, the absence of providing a minimum welfare to all citizens, when added to the problems of design and implementation of public education policies, lead to the production of conflicts and idiosyncrasies that translate into the reproduction of inequalities.

KEYWORDS: public policies; public education policies; school education; higher education; inequality.

RESUMEN

Incluso frente a la evolución de las políticas educativas de educación básica y superior en Brasil, persisten varias desigualdades que podrían mitigarse a través de una educación adecuada para el cumplimiento de los niveles básicos de ciudadanía. Dado esto, este trabajo llevó a cabo una Revisión Bibliográfica Sistemática (ERB) en el área de políticas públicas educativas en Brasil, en su

interfaz con la desigualdad, con un marco de tiempo específico desde la promulgación de CF / 88 hasta el día de hoy. De la lectura de los artículos seleccionados en la RBS, queda claro que la responsabilidad compartida de la educación entre las entidades subnacionales, los desequilibrios introducidos por el capitalismo, la ausencia de proporcionar un mínimo de bienestar a todos los ciudadanos, cuando se suman a los problemas de El diseño y la implementación de políticas de educación pública conducen a la producción de conflictos e idiosincrasias que se traducen en la reproducción de las desigualdades.

PALABRAS CLAVE: Políticas públicas; políticas de educación pública; educación escolar; enseñanza superior; desigualdad.

Recebido em: 16.03.2019. Aceito em: 17.06.2019. Publicado em: 01.07.2019.

Introdução

Este trabalho parte de intensos estudos acerca de políticas públicas de educação, dentro do Grupo de Estudos em Democracia e Gestão Social – GEDGS, com sede na Faculdade de Ciências e Engenharia da UNESP (Tupã/SP). Esta produção é fruto do investimento da Pró-reitoria de Pesquisa da UNESP, por meio do Programa de Bolsa de Iniciação Científica – PIBIC, tendo sido apresentada (em sua versão preliminar) no 1º Congresso sobre Ambiente, Tecnologia e Educação (CATE/2018).

Tendo partido de uma realidade em que o piso da renda dos 5% mais ricos correspondia a 79 vezes o teto da renda dos 5% mais pobres, em 1989, o Brasil chegou a 2012 tendo alcançado o patamar mais baixo nessa série história em razão das quedas sistemáticas na desigualdade, ocorridas desde 2003. Contudo, o país ainda é um dos mais desiguais do mundo (ARRETCHE, 2015).

Em termos educacionais, também é possível enxergar as manifestações da desigualdade brasileira quando comparada a outros países. Nos Estados Unidos, enquanto os nascidos em 1980 tinham, em média, 14 anos de estudos, os brasileiros dessa mesma coorte tinham apenas 9 anos de estudo, nível atingido pelos cidadãos norte-americanos em 1900 (MENEZES FILHO; KIRSCHBAUM, 2015).

Diante de tal situação, cresce a inaceitabilidade da desigualdade, sentimento traduzido pelo novo pacto federativo brasileiro, a Constituição Federal de 1988 (CF/88), cunhada de Constituição Cidadã. Mais universalista e redistributiva, a CF/88 institui as políticas sociais em função dos direitos sociais – educação, saúde, trabalho, lazer, segurança, previdência social, proteção à maternidade e à infância, assistência aos desamparados, moradia, alimentação e

transporte –, os quais têm passado por diversas mudanças importantes de implementação e redesenho nos últimos 30 anos (MENICUCCI; GOMES; 2018).

No que tange especificamente ao direito social à educação, a definição dada pelo artigo 205 da CF/88 afirma que essa é “[...] direito de todos e dever do estado e da família, será promovida e incentivada com a colaboração da sociedade, visando ao pleno desenvolvimento da pessoa, seu preparo para o exercício da cidadania e sua qualificação para o trabalho” (BRASIL, 1988; MORAES; CAMPOS; SILVA; SOUZA, 2017; NUNES; PORTO JUNIOR; MORAES, 2017; BRAGA; MORAES; DIAS BAPTISTA; PUTTI; BRAGA JÚNIOR, 2018; PORTO JUNIOR; MORAES, 2017).

Além disso, estabelecem-se a igualdade de condições para o acesso e permanência na escola, o artigo 206, I, a universalização do ensino fundamental e a eliminação do analfabetismo, artigo 60, Ato das Disposições Constitucionais Transitórias (ADCT) (BRASIL, 1988), itens importantes na busca da resolução dos problemas mais iminentes à época, grandes responsáveis pelo atraso educacional do país.

Considerando-se as normas e regulações posteriores à promulgação da CF/88, houve grande ampliação das políticas públicas de educação tanto para o ensino básico – pré-escola, ensino fundamental e médio, educação indígena, educação do campo, educação profissional técnica de nível médio e a educação de jovens e adultos (EJA) – como para o ensino superior – graduação, pós-graduação, extensão, etc. (MENICUCCI; GOMES; 2018).

Em se tratando da educação básica, podem ser citados como marcos importantes do aperfeiçoamento das políticas educacionais a Lei de Diretrizes e Bases da Educação (LDB, Lei 9.394/1996), definindo, entre outras coisas, a divisão das competências dos governos subnacionais, as etapas e modalidades da

educação, as qualificações dos profissionais de educação e a provisão dos recursos financeiros para o funcionamento deste sistema (CARA; PELLANDA, 2018, MENICCUCCI; GOMES, 2018).

Contudo, o sistema descentralizado de escolas criou a necessidade de se implantarem incentivos para universalização do ensino fundamental por estados e municípios, ocasião da criação do Fundo de Manutenção e Desenvolvimento do Ensino Fundamental e de Valorização do Magistério (Fundef, Emenda Constitucional-EC 16/1996). Tendo como função a redistribuição de receitas tributárias diversas de acordo com o número de alunos matriculados nas escolas estaduais e municipais, o Fundef levou ao crescimento da municipalização do ensino fundamental e de suas vagas efetivas, elevando a 98% a escolarização líquida de crianças de 7 a 14 anos, em 2000 (CARA; PELLANDA, 2018, MENICCUCCI; GOMES, 2018).

No ano de 2007 o Fundef foi substituído pelo Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e de Valorização dos Profissionais da Educação (Fundeb, EC 53/2006). As diferenças mais importantes com relação ao seu predecessor foram o financiamento de todas as etapas da educação básica, inclusive de creches; a constitucionalização da regra de complementação (função supletiva e redistributiva do Estado), de no mínimo 10% dos fundos, para os entes federativos que não alcançassem o valor mínimo por aluno definido nacionalmente; a fixação em lei do piso salarial nacional do magistério; o cômputo das matrículas para o recebimento de recursos do fundo (MENICCUCCI; GOMES, 2018). Quanto à valorização dos profissionais de educação, regulamentando a alínea "e" do inciso III do caput do artigo 60 do ADCT, foi sancionada a Lei 11.738/2008 instituindo o piso salarial da categoria e sua jornada de trabalho (CARA; PELLANDA, 2018).

Também relevante foi aprovação da EC 59/2009, que exclui a educação dos efeitos da Desvinculação das Receitas da União, impedindo o governo federal de retirar recursos da educação a fim de produzir superávit primário; estabeleceu o ensino obrigatório dos 4 aos 17 anos de idade; a exigência da definição do Plano Nacional de Educação (PNE), com duração de dez anos, devendo articular o Sistema Nacional de Educação (SNE, até então não regulamentado) e estabelecer uma meta de aplicação de recursos na educação como proporção do Produto Interno Bruto (PIB) (CARA; PELLANDA, 2018).

Decorrente da EC 59/2009 e em vigor de 2014 a 2024, o PNE, Lei 13.005/2014, determina metas estruturantes para a política educacional básica, tais como a universalização do ensino obrigatório, a garantia do acesso e a qualidade da educação; assim como determina metas de diminuição das desigualdades e valorização da diversidade e metas de valorização dos profissionais. Porém, a execução do PNE já se encontra atrasada quanto ao cumprimento das metas, o que pode ser agravado pela aprovação da EC 95/2016, conhecida como a EC do Teto de Gastos, a qual constitucionaliza a austeridade no Brasil, congelando os gastos sociais por 20 exercícios, os quais sofrerão apenas reajuste inflacionário, o que terá um impacto negativo na redução da desigualdade e na garantia dos direitos humanos (CARA; PELLANDA, 2018).

Também podem ser citadas, com função de avaliação e planejamento, a criação do Sistema de Avaliação da Educação Básica (Saeb), o Exame Nacional do Ensino Médio (Enem), o Bolsa Família, que tem condicionalidades em educação e saúde, a Avaliação Nacional do Rendimento Escolar (Prova Brasil), o Índice de Desenvolvimento da Educação Básica (Ideb), o Plano de Desenvolvimento da Educação (PDE), o Programa Nacional de Acesso ao Ensino Técnico e Emprego

(Pronatec) e a Reforma do Ensino Médio, sancionada em 2017 (MENICCUCI; GOMES, 2018).

No ensino superior, a CF/88, por meio do artigo 208, I, garante “acesso aos níveis mais elevados do ensino, da pesquisa e da criação artística, segundo a capacidade de cada um” (BRASIL, 1988), além da garantia às universidades de sua administração didático-científica, administrativa e de gestão financeira e patrimonial, juntamente a indissociabilidade do ensino, pesquisa e extensão, constantes do artigo 207 (MENICCUCI; GOMES, 2018).

Com a aprovação da LDB, em 1997, o papel do ensino superior passa a se alterar mais rapidamente, uma vez que trazia novos formatos de instituições de ensino superior, o que levou a ampliação das vagas privadas. O aumento do número de vagas também é estimulado com o Programa de Financiamento Estudantil (Fies), o qual fornece financiamento aos estudantes de graduação, e com a vigência do Programa Universidade para Todos (Prouni), voltado ao fornecimento de bolsas parciais ou integrais para alunos de menor renda matriculados em instituições de ensino superior privadas (MENICCUCI; GOMES, 2018).

Por outro lado, a expansão das vagas no ensino superior público ocorre com mais intensidade entre 2000 e 2015, quando houve a expansão, reestruturação e interiorização das Instituições Federais de Ensino Superior (Ifes), tendo sido criadas 10 novas universidades federais e 173 novos *campi*. Tal expansão foi tornada possível pela aprovação, em 2007, do Programa de Apoio a Planos de Reestruturação e Expansão das Universidades Federais (Reuni). Somado a maior oferta de vagas públicas, são implementadas políticas de ações afirmativas, com a Lei 12.711/2012, e geradas novas medidas de assistência estudantil, com a Portaria Normativa 39/2007, do Ministério da Educação (MEC),

a qual é regulamentada pelo Decreto 7.234/2010. Vale mencionar também, a criação do Sistema Universidade Aberta do Brasil (UAB), em 2006, cuja principal função é o ensino à distância (MENICCUCCI; GOMES, 2018).

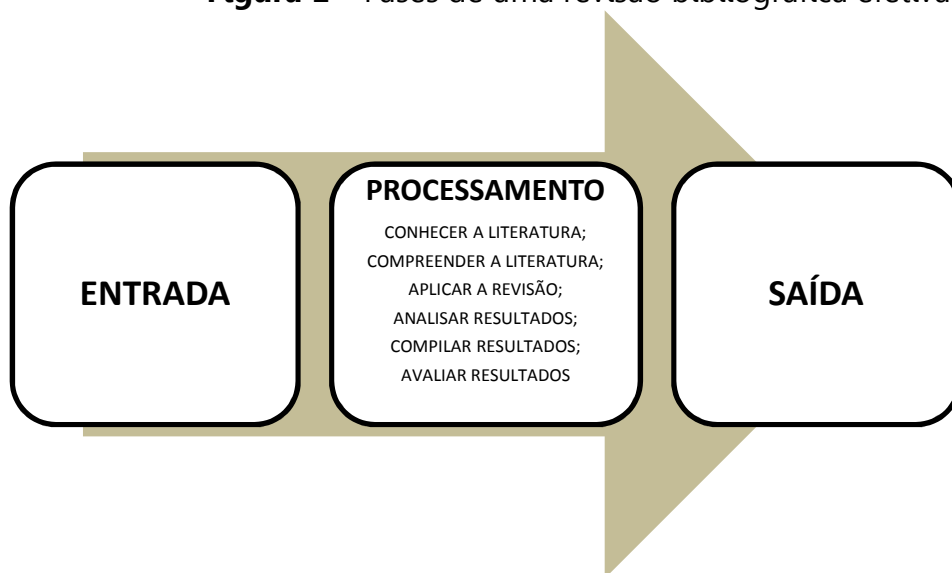
Apesar de todas essas medidas que expandem as políticas educacionais no Brasil, persistem amplas desigualdades da renda do trabalho, relacionadas à educação da população (MENEZES FILHO; KIRSCHBAUM, 2015), as quais são aprofundadas pela estratificação educacional – efeito da origem socioeconômica na progressão educacional –, praticamente inalterada nos últimos 50 anos (RIBEIRO; CENEVIVA; BRITO, 2015).

Diante disso, estabeleceu-se como objetivo deste trabalho “Realizar uma Revisão Bibliográfica Sistemática (RBS) na área de políticas públicas educacionais no Brasil em sua interface com a desigualdade, com recorte temporal específico desde a promulgação da CF/88 até os dias atuais”.

Metodologia

Para a realização da RBS de políticas públicas educacionais, foi utilizado como norte o modelo desenvolvido por Levy; Ellis (2006) que considera tal tipo de revisão bibliográfica como um processo, no qual ocorrem uma sequência de atividades (Figura 1) envolvendo a “entrada”, em que são definidos os protocolos de pesquisa, assim como são coletados os textos pesquisados, o “processamento”, etapa na qual há o tratamento dos dados coletados, os quais farão parte da “saída”, entendida como a condensação e conclusão do relatório da RBS. Uma outra característica desse modelo é a repetição sucessiva das etapas contidas na fase de processamento até que se atinja o objetivo estabelecido.

Figura 1 – Fases de uma revisão bibliográfica efetiva



Fonte: Adaptado de Levy; Ellis (2006)

Além do modelo descrito acima, utilizou-se como complemento o roteiro (Figura 2) desenvolvido por Conforto; Amaral; Silva (2011), o qual inclui etapas que adicionam utilidade e detalhamento aos processos abordados no modelo de Levy; Ellis.

Figura 2 – Modelo para condução de RBS

1. Entrada	2. Processamento	3. Saída
1.1 Problema 1.2 Objetivos 1.3 Fontes primárias 1.4 <i>Strings</i> de busca 1.5 Critérios de inclusão	2.1 Realização de buscas 2.2 Processo de seleção de artigos 2.3 Seleção final de artigos	3.1 Alertas 3.2 Cadastro e arquivo 3.3 Síntese e resultados

1.6 Critérios de classificação		
1.7 Método e ferramentas		
1.8 Cronograma		

Fonte: Adaptado de Conforto; Amaral; Silva (2011)

Em entrada considerou-se os seguintes aspectos: 1.1 buscar respostas a um problema específico – nesta pesquisa, a busca sistemática do estado da arte na pesquisa do binômio políticas públicas educacionais e desigualdade, no Brasil, fazendo um recorte temporal a partir da promulgação da CF/88, em que a educação é garantida pelo art. 6º como um direito social; 1.2 alinhar os objetivos ao projeto de pesquisa; 1.3 realizar uma pré-pesquisa (leitura de escopo), não estruturada sistematicamente, a qual fornece orientações como palavras-chave, autores importantes na área e artigos clássicos no campo pesquisado; 1.4 definir os *strings* (termos de busca), assim como os operadores booleanos que os acompanharão (AND, OR, NOT, entre outros); 1.5 realizar uma identificação de filtros de leitura; 1.6 definir os critérios de qualificação dos textos, como *qualis* da revista em que consta o artigo, ou fator de impacto dessa; 1.7 definir um método de busca nas bases de dados e também de armazenamento dos documentos recuperados nas buscas; 1.8 definir um cronograma em que constem prazos e equipamentos utilizados na pesquisa.

O momento seguinte, de processamento da RBS, contemplou as fases 2.1 realizar as buscas nas bases de dados com os *strings* e operadores booleanos selecionados, documentando os resultados obtidos de acordo com a base e/ou periódico pesquisado em formulário específico; 2.2 efetuar a seleção dos textos a partir dos filtros definidos em 1.5 para posterior análise (podem ser usados

como filtros a leitura de título e palavras-chave, ou mesmo a leitura de introdução e conclusão, quando não for possível discernir a utilidade do texto obtido para a finalidade da busca realizada por meio apenas do título e das palavras-chave); 2.3 documentar os textos recuperados nas buscas, as quantidades e locais de origem daqueles que permanecerem, realizando também sua leitura completa, registrando um resumo do conteúdo lido, além de registrar o número de textos excluídos.

Em procedendo para a fase de saída, deve-se 3.1 criar alertas em periódicos relevantes para o estudo, os quais notifiquem a inserção de novos textos na área da RBS; 3.2 criar um repositório com os artigos analisados e interpretados; e finalmente 3.3 sintetizar o material estudado e produzir um relatório com o estado da arte do assunto da RBS.

A seguir, no Quadro 1, são apresentadas as fases de Planejamento, Seleção e Extração da RBS, a qual foi desenvolvida no Software StArt e em consonância com as etapas elencadas acima.

Quadro 1 – Planejamento, Execução e Extração da RBS em Políticas Públicas de Educação

Planejamento	Palavras-chave levantadas na leitura de escopo e suas versões em inglês	<ul style="list-style-type: none">• desigualdade• desigualdades• educational policy• educational public policy• inequality• política educacional• política pública de educação• política pública educacional• políticas educacionais• políticas públicas de educação• políticas públicas educacionais
--------------	---	---

	Operadores booleanos utilizados	OR, AND
	<i>String</i> de busca	("políticas públicas de educação" OR "política pública de educação" OR "políticas públicas educacionais" OR "política pública educacional" OR "políticas educacionais" OR "política educacional" OR "educational public policy" OR "educational policy") AND ("desigualdades" OR "desigualdade" OR "inequality")
	Base de dados	SciELO (www.scielo.org)
	Filtros Iniciais de Seleção	Leitura do título, resumo e palavras-chave
	Critério de inclusão (filtro de leitura e qualidade)	(I) Relacionar políticas públicas de educação com a desigualdade, no Brasil, na realidade pós-constitucional de 1988
	Crítérios de Exclusão (filtros de leitura e qualidade)	(E) Tratar apenas ou de políticas públicas de educação ou de desigualdade, exclusivamente (E) Não chegar a tratar de políticas públicas de educação e desigualdade na realidade pós-constitucional (E) Tratar de políticas públicas não brasileiras ou da desigualdade fora do Brasil (E) Não ter como foco políticas educacionais em sua interface com desigualdade

	Extração	Leitura da Introdução e Considerações Finais com base nos critérios de inclusão e exclusão
Execução	Data da busca	Setembro de 2018
	Filtros utilizados na base de dados	Idioma: Português Ano: todos (começando a partir de 1993) Áreas temáticas: Ciências Humanas, Ciências Sociais Aplicadas
	Seleção	Total de artigos recuperados: 33 Artigos aceitos: 14 Artigos rejeitados (filtros iniciais de seleção + critérios de inclusão e exclusão): 18 Artigos duplicados: 1
Extração	Extração	Artigos aceitos: 9 Artigos rejeitados: 5

Fonte: Elaborado pelo autor.

RESULTADOS E DISCUSSÕES

Dos 9 artigos obtidos ao final da RBS, foi identificada, durante a leitura, a divisão temática entre Educação Escolar e Ensino Superior, apesar de haver alguma sobreposição desses assuntos em alguns dos textos. Diante disso, será

apresentada a síntese dos 6 artigos referentes à Educação Escolar, seguida da apresentação dos 3 artigos sobre Ensino Superior.

3.1 Educação Escolar

Utilizando a metodologia de Análise de Conteúdo, Libâneo (2016) analisa documentos oficiais e oficiosos do Banco Mundial e do MEC visando identificar as políticas e orientações curriculares escolares que podem levar ao desfiguramento da capacidade emancipatória do ensino, uma vez que esse é condição importante para a superação das desigualdades educativas.

Ao iniciar com a pergunta “para que servem as escolas?”, o autor discorre sobre a influência exercida por concepções de organismos internacionais que se referem à escola como um lugar de acolhimento e proteção social, portanto, de alívio a pobreza. A escola dos pobres, ao acatar tais papéis, tem alterados seus objetivos e funções, uma vez que isso atinge o projeto pedagógico, o currículo, as formas de organização e gestão, a formação continuada dos professores, a dinâmica da sala de aula, os modos de avaliação, etc. Em termos práticos, isso significaria uma alteração do foco do ensino como aquisição de conhecimento para impor políticas sociais e de controle, alinhadas com uma agenda globalmente estruturada na doutrina neoliberal. Nesse sentido, a escola exerceria o papel de formar pessoas com mínimas habilidades para disputar uma vaga de emprego no futuro, para serem incluídas socialmente, a fim de evitar uma “explosão” dos países e de servir ao sistema econômico vigente (LIBÂNEO, 2016).

Existe, por trás disso, o que Libâneo (2016) entende como o ajuste da educação a intencionalidade do capitalismo, já que a pobreza tem um efeito negativo sobre a globalização. Dessa forma, o aprender se reservaria a aquisição de conhecimentos úteis, raciocínio, aptidões e valores capazes de gerar

resultados, isto é, a finalidade da política educacional subordinada ao mercado de trabalho, especialmente para os pobres, deve ser a de formar indivíduos produtivos. Perdem-se, assim, o enfoque do ensino de conteúdos científicos e da capacidade de pensar em detrimento da empregabilidade imediata. Com isso, implanta-se também uma lógica de atenuação dos conflitos sociais, desenho observado na proposta de escola integral, que concebe a escola como um lugar com um papel difuso de aglutinação de diversas políticas sociais cujo foco é a gestão sociocultural e da diversidade, a formação para a posterior competição no mercado de trabalho, ficando em segundo plano o desenvolvimento do pensamento crítico, tendo como resultado a escola com forte retórica de cidadania para os pobres e a escola do conhecimento e da aprendizagem para os ricos – as escolas particulares.

Com o currículo empobrecido aos pobres, a escola transforma-se, então, num lugar de discriminação social, o que obscurece a realidade das desigualdades sociais, negando o direito de serem iguais aqueles que são desiguais, porquanto suas diferenças lhes inferiorizem. Seria ideal a compreensão das diferenças das escolas para os pobres, mas de forma que não produzisse, alimentasse ou reproduzisse desigualdades, mas que lhes desse oportunidades do desenvolvimento cognitivo, afetivo, moral e estético (LIBÂNEO, 2016).

Convergente e complementar ao que diz o autor anterior, Silva Júnior; Sampaio (2010) constatam que, no Brasil, há grande desnível entre escolas privadas e públicas e que a pobreza tolhe oportunidades de busca por maiores níveis educacionais, formando um ciclo de reforço das desigualdades de renda. Desse modo, o que uma educação pública de baixa qualidade furta aos pobres seria a chance de se tornarem mais produtivos, com maior noção de cidadania, e com maior repertório para decidir sobre nutrição, saúde e planejamento familiar.

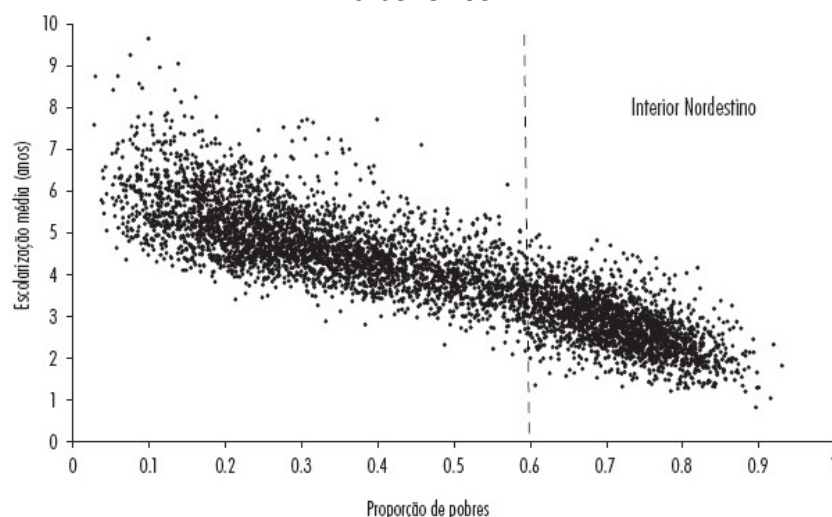
Os autores informam que a educação somente se realiza quando existe demanda e oferta desse serviço, sendo importantes para a escolha educacional do indivíduo a renda familiar, dado que se esta é insuficiente, as crianças e adolescentes são pressionados a contribuir para sua elevação; as habilidades, referentes às diferentes capacidades heterogêneas possuídas por cada um, como a velocidade de aprendizado, por exemplo; o ambiente familiar, em que pais que estudaram mais terão filhos que apresentarão a mesma tendência, sendo a situação contrária também uma tendência; a qualidade da escola, se é capaz de competir com escolas privadas, ou se reproduz as desigualdades sociais existentes, prejudicando a mobilidade social; e os retornos da educação, se são mais altos ou mais baixos, podendo promover diferentes níveis de retorno pessoal – sociedades mais amplamente escolarizadas apresentam menores retornos da educação (SILVA JÚNIOR; SAMPAIO, 2010).

Chamando atenção ao fato de que o Brasil não é um país pobre, mas sim um país com muitos pobres, Silva Júnior; Sampaio (2010) se valem da renda per capita que categoriza o Brasil como possuidor de uma renda mediana, portanto, capaz de garantir o mínimo essencial a todos, o que não ocorre devido à má distribuição de renda. Por meio de gráficos, apresenta-se a lenta, porém contínua diminuição da desigualdade de renda no país nos últimos 30 anos, ressaltando as proporções superiores de pobre no Norte e Nordeste, especialmente nas áreas rurais. Além dessa constatação, enfatiza-se que, apesar da pobreza urbana dos estados de São Paulo e do Rio Janeiro serem evidenciadas, essa constitui apenas 3,7% dos pobres no Brasil e 7% da pobreza urbana. Enquanto a pobreza rural nordestina configura uma população homogênea e numerosa, com a maioria dos chefes de família analfabetos, a pobreza do Sudeste é composta por chefes de

família empregados, com carteira assinada no setor de comércio e serviços, com déficit de acesso a esgotamento sanitário de aproximadamente 30%.

Mediante tais caracterizações, o artigo destaca que, embora a baixa escolaridade não condene os indivíduos à pobreza, esta é mais frequente entre indivíduos de baixa escolaridade, de maneira que os mais pobres recebem menos educação formal, e os menos educados formalmente tendem a ser mais pobres, criando uma armadilha social. Tal condição é notória quando da apresentação do Figura 3, que relaciona a proporção de pobres por média de escolarização, com base nos dados do Censo de 2000. De acordo com os dados, a quase totalidade dos municípios do interior nordestino encontra-se na parte direita da figura (SILVA JÚNIOR; SAMPAIO, 2010).

Figura 3 – Média de escolarização e proporção de pobres de 5507 municípios brasileiros



Fonte: Silva Júnior; Sampaio (2010)

Tal distribuição da desigualdade de renda e educacional no país tem como razões subjacentes a história e formação social nordestina e do restante do

país, o que, para Silva Júnior; Sampaio (2010) não tem sido endereçado de maneira eficiente pelo sistema educacional público – de baixos salários e despreparo dos professores, pressão econômica dos pais para que seus filhos trabalhem, evasão escolar, não conclusão do ensino em idade regular, grande número de alunos por sala e outras faltas e ineficiências, desde giz e energia elétrica, até bibliotecas –, que tem desempenho baixo no Ideb, enquanto o ensino particular apresenta mesmo desempenho que escolas de países europeus. Assim sendo, poderia ser melhorada a situação do ensino escolar público brasileiro com o avanço na redução da desigualdade, especialmente devido à importância do fator escolaridade na determinação do fator renda, com o aumento do acesso e com a melhoria da qualidade do ensino para os pobres.

Uma das maneiras de mitigar as desigualdades educacionais se dá por via de uma eficiente organização financeira da educação básica, a qual, atualmente, é realizada pelo já citado Fundeb. Tomando como unidade de análise os municípios do estado de São Paulo, Limonti; Peres; Caldas (2014), indagam se os municípios pequenos, com menos de 20 mil habitantes, são recebedores líquidos ou doadores líquidos de recursos para o Fundeb. Para tanto, analisam os Relatórios de Gestão Fiscal e os Relatórios Resumidos de Execução Orçamentária de todos os 645 municípios do estado de São Paulo para o terceiro quadrimestre de 2009.

Com a apresentação do Fundef, tornado posteriormente em Fundeb, os autores mostram que estados e municípios ficam obrigados a alocar 60% dos recursos vinculados a educação fundamental, enquanto a União assume função complementar. A cesta de impostos compondo o Fundef era formada pelo Fundo de Participação dos Estados (FPE), Fundo de Participação dos Municípios (FPM), Imposto Sobre Circulação de Mercadorias e Serviços (ICMS), Imposto sobre

Produtos Industrializados proporcional às exportações (IPIexp). A complementação dada pela União ocorria quando do não atingimento do valor mínimo nacional por aluno em determinado estado e se baseava no número de matrículas no ensino fundamental de cada ente federado. Com o Fundeb, introduzido em 2006, houve o aumento do volume de recursos por conta da complementação da União e dos novos impostos vinculados ao fundo – Imposto Territorial Rural (ITR), Imposto sobre a Propriedade de Veículos Automotivos (IPVA) e Imposto de Transmissão Causa Mortis e Doação (ITCMD) –, além da inclusão de todas as etapas do ensino fundamental na repartição dos recursos (LIMONTI; PERES; CALDAS, 2014).

A garantia de financiamento à educação básica, no entanto, altera a distribuição das receitas municipais, apontam Limonti; Peres; Caldas (2014). Por um lado, ao reterem a parcela do fundo relativa ao ICMS e redistribui-la segundo o número de matrículas, os municípios maiores tendem a transferir recursos para aqueles com menor arrecadação. Por outro lado, o FPM tem o efeito inverso, de forma que os municípios menores contribuem proporcionalmente com mais recursos ao Fundeb do que os municípios de grande porte. Isso ocorre, pois, o Fundeb recolhe 20% do FPM, independentemente do tamanho do município, o que, para municípios pequenos com pequenas receitas, representa proporcionalmente mais do que para municípios grandes, os quais têm receitas muito superiores. Em média, o Fundeb recolhe, por meio do FPM, aproximadamente 9,57% da recente corrente líquida de municípios com até 5 mil habitantes, enquanto para municípios com população superior a 500 mil habitantes recolhe 0,23% da receita corrente líquida, o que equivale a uma diferença de 40 vezes.

Buscando responder se tal dinâmica ocorre por conta de um menor número de matrículas nas cidades de pequeno porte, ou se tal situação se deve ao desenho do fundo, os autores chegam a conclusão de que a participação do poder municipal é maior em todos os níveis de ensino básico das cidades com até 5 mil habitantes e que, além disso, em comparação com os dados de indivíduos em idade escolar, fornecidos pelo Censo 2010, as matrículas atendem a uma parcela maior de estudantes quando comparada a municípios de maior porte. Desta forma, fica atestado que o atual formato do Fundeb leva a reais perdas financeiras para os pequenos municípios, o que pode ser amenizado pelos outros impostos da cesta do fundo, mas não totalmente, prejudicando os entes economicamente mais frágeis no estado de São Paulo ao gerar desigualdades na partilha dos recursos da educação básica (LIMONTI; PERES; CALDAS, 2014).

As falhas das políticas públicas de educação em produzir efeitos positivos sobre a redução dos mais diversos tipos de desigualdades passam também pelo crivo de como tais políticas foram concebidas. Com este mote, Lima; Pacheco (2017) realizam um estudo bibliográfico-documental no qual tencionam as diferenças entre o Pronatec e o PNE, quanto as suas origens, concepções e objetivos como políticas mais ou menos asseguradoras de direitos e de correção das desigualdades. Para isso, se valem da relação entre Educação Profissional e Tecnológica (EPT) com a exclusão educacional, mostrando que, no Brasil, tal tipo de educação surgiu com a finalidade de preparação rápida da população para o mercado de trabalho quando da busca pela industrialização no período após a Primeira Guerra Mundial. Quando falhou a política de imigração e o país foi obrigado a olhar para a massa sem cultura e abandonada de seus próprios recursos humanos, surgiram as escolas técnicas e de ensino industrial, as quais tinham caráter assistencial emergencial para a política de industrialização,

fazendo nascer uma educação profissional atrelada aos cidadãos de “segunda classe”.

Para vencer esta concepção de cidadania passada, surge o PNE, com origem na Conferência Nacional de Educação (CONAE) de 2010, sendo identificado como capaz de definir as responsabilidades do entes federativos em diversos níveis e objetivando políticas de Estado, de caráter democrático, voltadas à erradicação do analfabetismo, à superação das desigualdades educacionais, à universalização escolar, a melhoria da qualidade da educação pública, a formação para o trabalho e para a cidadania, a gestão democrática do ensino público, o respeito aos direitos humanos, a promoção humanística, científica, cultural e tecnológica do país, um mínimo de aplicação do PIB na educação e a valorização dos profissionais do magistério. Das 20 metas do PNE, duas se relacionam com o EPT, as metas 10 e 11, referentes, respectivamente, à oferta de, no mínimo, 25% das matrículas do EJA, no ensino fundamental e médio, em integração com a educação profissional e a meta de triplicar as matrículas de educação de nível médio, com qualidade, sendo 50% dessa expansão com vagas públicas (LIMA; PACHECO, 2017).

As duas metas, informam Lima; Pacheco (2017), relacionam-se a formação para o trabalho e serão acompanhadas em sua evolução pelas conferências nacionais de educação e pelo Inep até 2024. Em relação ao EJA, observou-se que entre 2008 e 2013, as matrículas aumentaram em 2,8%, tendo um grande desafio até a chegada aos 25%, com prazo em 2024. Já com relação ao Ensino Profissional e Técnico de Nível Médio (EPTNM), nota-se que, em 2013, o levantamento preliminar mostra que os maiores responsáveis pelas matrículas eram, nessa ordem, a rede privada (44,8%), a rede estadual (38,3%), a rede federal (15,15%) e a rede municipal (9,23%). Para 2024, em vias de atingir a meta de 50%

de matrículas de EPTNM, as matrículas em rede pública devem ser da ordem de 2,5 milhões, tendo sido realizadas, até 2013, 900.519 matrículas.

Diferentemente do PNE, o Pronatec surge como uma política estatal de destinação de recursos públicos às entidades privadas, com o objetivo de expandir a Rede Federal de Educação, Ciência e Tecnologia, de integrar a educação profissional ao ensino médio nas redes estaduais, de oferecer cursos de EPTNM e Cursos de Formação Inicial e Continuada (FIC). Observa-se que o programa não foi amplamente discutido como o PNE e com relação aos seus resultados, das 8 milhões de matrículas, 6 milhões foram para cursos de curta duração. Quanto ao EPTNM, das duas milhões de matrículas, aproximadamente 44% aconteceram pela rede privada. A FIC pode ser caracterizada como cursos de caráter imediatista, os quais fogem dos objetivos do PNE de se obter uma educação profissional e tecnológica, pública e de qualidade. O Pronatec mostra-se, portanto, incapaz de lidar com a exclusão educacional, relevando-se como uma moeda de troca política e financeira, sem capacidade emancipatória para os cidadãos (LIMA; PACHECO, 2017).

Na mesma linha de ampliação da cidadania *versus* a educação que atende interesses econômicos, de maneira específica, porém ainda como uma prática e política pública educacional, as olimpíadas escolares surgem como um campo de disputa na construção da concepção de escola almejada pela sociedade. Rezende; Ostermann (2012), analisando a desigualdade escolar, se colocam contra o modelo atual das olimpíadas, especialmente das olimpíadas de ciências naturais, as quais selecionam os estudantes segundo seu capital cultural, permitindo uma competição injusta em vez de práticas de interação, colaboração e democracia, as quais teriam efeitos mais positivos na formação humana escolar nas já precárias escolas públicas brasileiras.

O problema colocado pelas autoras tem suas raízes num ensino de ciências que prioriza a formação técnica para o trabalho, tomando aquele a partir de uma perspectiva propedêutica, não alinhada às necessidades formativas dos cidadãos e não adequada epistemologicamente. As autoras indicam que a prática das olimpíadas escolares também tem sido pouco discutida no meio acadêmico, permitindo que, até agora, não seja questionado o desenvolvimento, dentro da escola, da competitividade, uma grande produtora de exclusão, já que, no caso das olimpíadas, promove a seleção mesmo antes da competição (REZENDE; OSTERMANN, 2012).

Por serem financiadas por sociedades científicas e por órgãos públicos, as olimpíadas escolares não promovem a busca de novos talentos que possam passar a participar do corpo científico do país, dizem Rezende; Ostermann (2012). Ao mesmo tempo, em sua atual forma, tais competições não se alinham aos objetivos como o pleno exercício da cidadania propostos pela LDB. Em outras palavras, o conhecimento científico, exercitado nas universidades e visualizados por ocasião das olimpíadas, pauta-se cada vez mais por um paradigma coletivo, o que requer a interação e colaboração entre indivíduos, dada a importância disso nos processos cognitivos e de aprendizagem. Com o pensamento crítico, é possível compreender que a influência da origem social sobre o destino escolar tem origens na meritocracia, que não leva em conta as bagagens sociais herdadas pelos indivíduos – seu capital econômico, os conjuntos de relacionamentos de influência mantidos pela família, seu capital social, e o capital cultural, formado pelos títulos de educação.

Objetivando o atingimento olimpíadas escolares orientadas por princípios democráticos, inclusivos e de apropriação do conhecimento, propõe-se a mediação pedagógica focada em grupos (modelo produzido pela

Universidade Federal de Minas Gerais-UFMG), os quais tornariam possível o exercício da justiça social sem abrir mão da meritocracia, promovendo o interesse pela ciência, o espírito crítico, inclusive com mecanismos de cotas nas competições. Isso reduziria as desigualdades entre os melhores e os mais fracos, dando oportunidades para os últimos de serem tratados como sujeitos em evolução, sem barreiras institucionais que lhes impeça de desfrutar dos valores gerados pela educação (REZENDE; OSTERMANN, 2012; MORAES; BRUMATTI; LIMA; CAMPOS, 2017).

Tais valores, decorrentes de boas políticas públicas, entre elas as educacionais, nem sempre se traduzem na realidade. Consideradas de maneira superficial, muitas políticas públicas podem parecer benéficas e moralmente adequadas. No entanto, o plano de fundo a partir do qual são originadas, seus objetivos, efeitos e medidas de efetividade, inclusive em realidades distintas entre países, ou mesmo entre federações de uma nação, são itens necessários a compreensão do valor da intervenção pública. Ao avaliarem o Programa Um Computador por Aluno (Prouca), por meio da análise de documentos e com a entrevista de 55 profissionais de 9 escolas que receberam o programa, Echalar; Peixoto (2017) afirmam que tal política pública, apesar de propor a inclusão digital em ambiente escolar, está alinhada com diretrizes econômicas internacionais neoliberais, as quais, por serem estruturantes do programa em sua concepção, não permitem que esse seja ajustado para equalizar as desigualdades sociais.

Com a localização da inclusão digital no cerne da cidadania brasileira, discurso realizado pelo governo desde 2003, diversas políticas de inclusão social, envolvendo a inclusão digital, foram criadas, amparadas pelo uso da internet como um espaço para receber e compartilhar informações, acessar

oportunidades de trabalho e participar de cursos e oficinas profissionalizantes. No entanto, a literatura internacional não mostra melhorias importantes em leitura, matemática ou ciências para países que investiram pesadamente em Tecnologias da Informação e Comunicação (TIC). Consoante a isso, afirma-se que as desigualdades sociais e econômicas dão prolongamento as desigualdades de acesso e uso das tecnologias, portanto, a inclusão que considera que o simples acesso leva automaticamente a elevação social é enganoso e, pior do que isso, promove uma inclusão excludente, isto é, uma manutenção da reprodução das igualdades já existentes (ECHALAR; PEIXOTO, 2017).

O Projeto Um Computador por Aluno (UCA), baseou-se no programa *One Laptop Per Child* (OLCP), da fundação de industriais de mesmo nome cujo objetivo proclamado é o fornecimento de um computador portátil para todas as crianças do Sul por, no máximo, 100 dólares. No Brasil, o projeto foi criado por meio de um decreto, em 2007, prevendo ações que se inseriam, então, no PDE. Participaram do assessoramento pedagógico a Universidade de São Paulo (USP), a Universidade Federal do Rio Grande do Sul (UFRGS) e a Universidade Federal de São Carlos (UFSCar). Na parte técnica, com o desenvolvimento de *softwares* e testes de *hardwares*, foram envolvidos o Centro de Referência em Tecnologias Inovadoras (Certi), o Centro de Pesquisa Renato Archer (CenPRA) e o Serviço Federal de Processamento de Dados (Serpro). Com a compra de computadores e outros equipamentos de conexão, realizou-se um projeto modelo inicialmente em cinco escolas, em Brasília (DF), Palmas (TO), Piraí (RJ), Porto Alegre (RS) e São Paulo (SP) (ECHALAR; PEIXOTO, 2017).

Após a avaliação do projeto modelo, em 2009, o programa foi renomeado para Prouca e estatuído pela Lei 12.249/2010, tendo sido implantado em 300 escolas, após a formalização de um consórcio que previa a compra de

150 mil *laptops*, segundo Echalar, Peixoto (2017). As escolas foram escolhidas com base em critérios como número de alunos e professores, estrutura da escola, localização próxima a Núcleos de Tecnologias Educacionais (NTE), assinatura do termo de compromisso e anuência do corpo docente. Ainda em 2010, foi lançado um edital conjunto com o Conselho Nacional de Desenvolvimento Científico e Tecnológico (CNPq), com a Coordenação de Aperfeiçoamento de Pessoal de Nível Superior (Capes) e com a Secretaria de Educação à Distância (SEED), do MEC. Tal edital visava selecionar propostas de apoio financeiro a projetos de uso dos *laptops* – a extinção da SEED fez com que o programa fosse alocado na Secretaria de Educação Básica (SEB) do MEC. Tendo aprovado 28 projetos neste edital, foram disponibilizados 5 milhões em recursos para a pesquisa nas escolas contempladas pelo programa. Também foi criado o curso “Formação Brasil: projeto, planejamentos das ações/cursos”, oferecendo diretrizes à capacitação pedagógica com os recursos digitais.

No entanto, a formação se deu de maneira muito fragmentada e hierarquizada, com grande diferenciação entre quem concebe e quem executa a política, colocando os professores como meros executores de ações. Somada a crença determinista e simplista de que o acesso à tecnologia impacta a desigualdade, o programa privilegiou um entendimento econômico em detrimento do pedagógico, propalado por agências internacionais como a Unesco. Tudo isso levou à montagem de uma infraestrutura tecnológica precária, com formação falha dos professores, tendo em vista que o curso formativo foi realizado apenas uma vez. Também, a não promoção da imersão digital dos alunos e uma inclusão social que não almeja o combate à concentração de renda, configurou a ausência da igualdade de oportunidades educacionais, as quais, se houvessem promoveriam a superação da condição de alienação dos alunos. Uma

vez que os computadores são usados somente na escola ou em telecentros, configura-se, em conjunto com as razões anteriores, uma situação de inclusão excludente, baseada na definição precária do que sejam inclusão e exclusão digital (ECHALAR; PEIXOTO, 2017).

3.2 Ensino Superior

Prates (2007) elenca quatro enfoques explicativos da expansão do ensino superior. O enfoque econômico diz respeito a que a sociedade industrial necessita de uma força de trabalho mais profissionalizada, tornando a educação um bem de consumo devido a sua capacidade da abertura de canais de mobilidade. Já o enfoque sociológico se baseia na busca da nova classe média em manter sua posição de status, fazendo o uso de credenciais educacionais para isso. O enfoque político, por sua vez, correlaciona-se com a inclusão de setores marginalizados pela sociedade, os quais terão sua mão de obra requerida a partir da consolidação do Estado racional. Por fim, o enfoque culturalista prega o ideal do ser humano educado, sem nenhuma justificativa funcional.

No caso brasileiro, o autor evidencia que a expansão do ensino superior foi principalmente privada. Em 2002, das 1637 instituições de ensino superior no Brasil, 195 eram públicas, com 73 federais, enquanto 1442 eram privadas. Outro dado importante é o crescimento do número de matrículas ocorrido entre 1960 e 1980; que se ampliou nove vezes nas instituições públicas e 21 vezes no ensino privado. Em 1960, as faculdades privadas respondiam por 43,96% do número de matrículas e, em 2002, esse número havia saltado para 69,77%. Importa saber que, em níveis do ano 2000, a formação superior aumentava a renda 3,59 vezes com relação aos indivíduos com ensino médio completo, possibilitando uma grande mobilidade social, então (PRATES, 2007).

Dos estudantes de nível superior em 1997, 72% fazia parte da População Economicamente Ativa (PEA), segundo Prates (2007), e aproximadamente 54% trabalhava à noite. Desses, 74,4%, mais pobres, estudavam em escolas privadas, nas quais o ensino é, em geral, de pior qualidade. Dados de uma pesquisa de 2001, mostram que a concentração de acesso ao ensino superior, no Brasil, é maior do que a concentração de renda. A fim de verificar isso, o autor busca identificar qual a relação do ensino médio e superior com o efeito do status de origem sobre o de destino, isto é, sobre a mobilidade social. Para tanto avalia os dados da Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílio (PNAD) dos anos 1973, 1982, 1988 e 1996, quando são disponibilizados dados sobre educação superior e origem socioeconômica.

Empreendida a análise, confirma-se a que ensino médio e ensino superior aumentam a escala de status socioeconômico dos indivíduos. Quanto ao status ocupacional do pai e o nível educacional do filho, um pai com ensino médio diminui os efeitos do status de origem do filho. No caso brasileiro, o diploma do ensino superior tende a aumentar o efeito do status de origem sobre o de destino. Constata-se que nem o mesmo o acesso ao ensino superior do filho diminui o efeito do status socioeconômico do pai sobre o filho, enquanto um pai que detém um diploma de nível superior tem grande influência na posição que ocupará seu filho na estrutura ocupacional. Para explicar tal elitização, o autor elenca a teoria de Granovetter (1954, 1955), a qual sugere que as redes sociais são importantes para os indivíduos na alocação na estrutura ocupacional. Elenca ainda a teoria de Bordieu (1986), a qual propõe que o capital social (recursos reais ou virtuais derivados de uma rede de relacionamentos mais ou menos institucionalizada) dos indivíduos é determinante de sua mobilidade de ocupacional.

Além do desafio de vencer a origem de classe no destino ocupacional, os brasileiros enfrentam os desafios raciais no acesso ao ensino superior público. Daflon; Feres Júnior; Campos (2013) analisam as diferentes modalidades de ações afirmativas em vigor nas universidades públicas brasileiras até 2012, cruzando os dados das leis e resoluções de tais políticas com os microdados do Inep, a fim de desenhar um quadro da ação afirmativa no país, possibilitam a compreensão de como são diagnosticadas e mitigadas as iniquidades oriundas de categorias sociológicas como classe, raça, etnia.

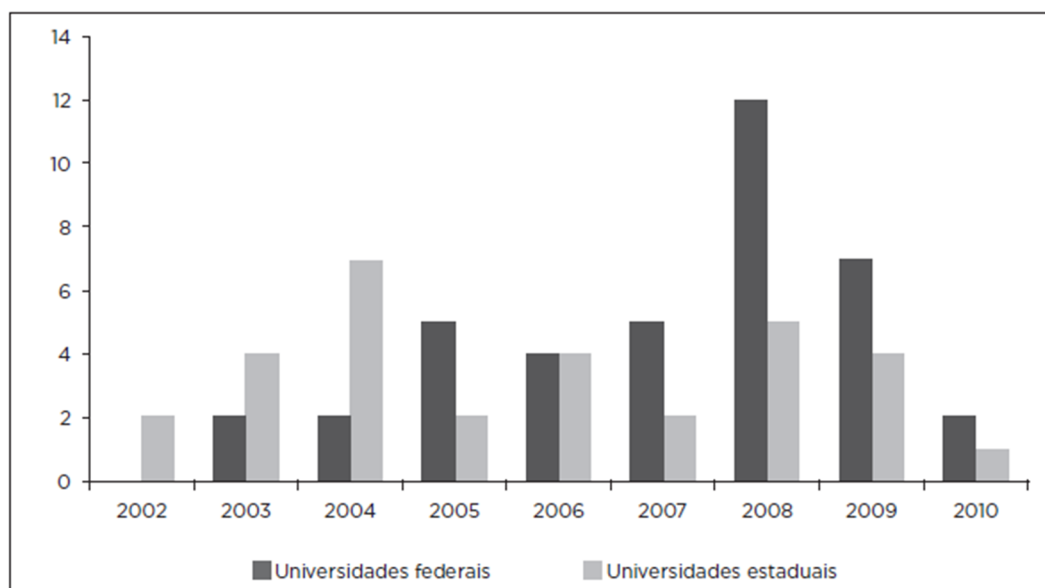
A Lei 12.711/2012 criou a política de reserva de vagas para alunos de escola pública, pretos, pardos e indígenas em todo o sistema de educação superior e de ensino médio federal, o que mostra quão importante são as pesquisas sobre este tema, uma vez que as pesquisas disponíveis até então apresentam experiências específicas e de curto prazo, o que dá espaço para discussões midiáticas, as quais produzem representações enviesadas e falsas sobre o assunto. O desafio de traçar um panorama sobre tais políticas é o caráter fragmentário que possuem, o que torna adequada uma análise diagnóstica *ex-ante* sobre 11 leis estaduais e 77 resoluções de conselhos universitários, buscando verificar sua coerência entre diagnóstico, objetivos e procedimentos das políticas (DAFLON; FERES JÚNIOR; CAMPOS, 2013).

As ações afirmativas distribuem bens para grupos específicos, os quais são discriminados, excluídos socioeconômica ou culturalmente. As ações afirmativas, para Daflon; Feres Júnior; Campos (2013), visam a prevenção da discriminação e passaram a ser uma preocupação nacional a partir da década de 1990, especialmente por conta das reivindicações do Movimento Negro. Já em 2000, surgem a reserva de vagas, 50%, para alunos de escolas públicas, na UERJ e UENF, para, em 2001, surgirem a reserva de 40% das vagas para a população

negra e parda. No entanto, devido as críticas da reserva de 90% das vagas, as proporções foram alteradas posteriormente para 20% a alunos de escola pública, 20% para negros e 5% para indígenas e filhos de policiais civis e militares, bombeiros, inspetores de segurança e de administração penitenciária mortos ou incapacitados.

O Reuni, de 2007, foi um grande incentivador das ações afirmativas, ao exigir que as universidades contempladas com suas políticas promovessem igualdade de acesso e permanência na universidade – ao fazer isso evitou um confronto direto com os opositores a política, que seria promulgada somente em 2012. Com isso, houve uma grande adesão das universidades em 2008 (Figura 4). No entanto, 77% das universidades tiveram a iniciativa para ações afirmativas em seus próprios conselhos, por processos de demandas diversos como a organização de docentes dentro do campus, a presença de núcleos de estudos afro-brasileiros, entre outros. Essa descentralização dos processos de adesão às ações afirmativas preserva as particularidades e necessidades de cada um dos locais quanto às ações afirmativas, apesar de impedir sua uniformidade (DAFLON; FERES JÚNIOR; CAMPOS, 2013).

Figura 4 – Número de universidades estaduais e federais (n=70) que adotaram ações afirmativas no decorrer dos anos



Fonte: Daflon; Feres Júnior; Campos (2013)

Diante da situação de desigualdade entre estudantes de escolas públicas em relação àqueles de escolas privadas no acesso às universidades públicas de qualidade, Daflon; Feres Júnior; Campos (2013) indicam que as ações se voltaram primordialmente ao primeiro grupo, seguido pelo grupo de pretos e pardos, indígenas e demais grupos. Entretanto, não se pode deixar de mencionar que as ações afirmativas sociais são privilegiadas também por conta da resistência de diversos setores sociais às ações afirmativas raciais. Nesse sentido, importa saber que a sobreposição sobre negritude e pobreza não é direta e a ausência de ações afirmativas raciais pode promover discriminação do grupo étnico-racial negro.

Em se tratando da definição racial dos candidatos, existem as comissões de verificação da identidade racial, a análise de fotografias e a autodeclaração (adotada por 80% das instituições), procedimentos que podem ser combinados, de acordo com a política institucional. Este aspecto das ações é polêmico, devido a midiatisação de fraudes, as quais são, de fato, apenas residuais. Assim sendo,

com o objetivo aumentar a aceitação das ações afirmativas perante a opinião pública, são combinadas a exigência racial e de renda, sendo que esta deve ser parcimoniosa, a perigo de, se estipular rendas muito baixas, excluir justamente o público-alvo da política (DAFLON; FERES JÚNIOR; CAMPOS, 2013).

Há que se considerar também o mecanismo de inclusão das ações afirmativas, podendo ser eles a cota (reserva de vagas para beneficiários do programa), a bonificação (atribuição de pontos extras no vestibular) ou o acréscimo de vagas. A primeira modalidade é apresentada por Daflon; Feres Júnior; Campos (2013) como a mais comum. Na segunda modalidade, caso o bônus não varie com a concorrência do curso, há uma tendência de que os beneficiários da ação afirmativa só consigam vagas nos cursos menos concorridos. Outra consideração relevante é a de que cada região privilegia certos tipos de ações afirmativas, de acordo com suas especificidades regionais, sendo mais importante a procedência de escola pública no Sudeste, as ações para indígenas no Centro-Oeste, e assim por diante.

No cruzamento das ações afirmativas com os dados de qualidade de ensino ofertado pelas universidades, pode-se verificar que universidades mais conceituadas não apresentam resistência a adoção desses programas, pois os adotam em uma modalidade ou outra. Todavia, deve-se avaliar o potencial inclusivo das políticas dessas mesmas universidades e, ao fazê-lo, percebe-se que USP aplica programas de ação afirmativa de baixo potencial inclusivo – com aumentos muito tímidos da inclusão ao longo dos anos –, assim como a Universidade Estadual de Campinas (Unicamp). De modo geral, a porcentagem de reserva de vagas cai à medida que o conceito atribuído pelo Inep a universidade sobe. Contudo, ao analisarmos a proporção das vagas em ações afirmativas raciais em relação à composição de cor da população por região,

vemos que Norte e Sudeste tem um índice de inclusão de 0,12, o Nordeste de 0,17, o Centro-Oeste de 0,23 e o Sul de 0,36.

Ainda no assunto sobre ações afirmativas, Souza; Brandalise, 2016 avaliam a efetividade das políticas de cotas para estudantes negros e estudantes oriundos de escola pública na Universidade Estadual de Ponta Grossa (UEPG), política cuja implantação se iniciou em 2006. Tendo coletado os dados por meio de entrevistas junto aos alunos cotistas e gestores do programa, as autoras utilizaram a metodologia do Discurso do Sujeito Coletivo (DSC, de Lefèvre; Levêfre, 2005), a partir do qual construíram discursos-síntese com os depoimentos dos entrevistados, analisando-os conjuntamente com documentos institucionais, a fim de conhecer o processo de implantação da política em sua interface com as desigualdades sociais e educacionais, averiguando se a política tem sido efetiva ou não.

Utilizando-se do referencial teórico de violência simbólica de Bordieu, as autoras abordam que a crença da educação para a mobilidade social dissimula a reprodução das diferenças entre as classes, de modo que aqueles com capital econômico e cultural superiores se beneficiam da tradição meritocrática, a qual legitima privilégios culturais. Com esse mote, as ações afirmativas são introduzidas como um mecanismo para reduzir as desigualdades de acesso ao ensino, objetivo atingido somente quando as igualdades tiverem, de fato, sido reduzidas, o que pressupõe o acompanhamento da implementação da política (SOUZA; BRANDALISE, 2016).

Segundo Souza; Brandalise, 2016, contemplar a redução da desigualdade equivaleria a introdução de mecanismos de aumento da democracia, igualdade e justiça social, o que significa a proteção dos indivíduos desfavorecidos contra o mercado neoliberal e a maximização da liberdade, concepção convergente com

a política de cotas, que socializa um bem para aqueles que não têm chances iguais de concorrer por ele. Surge com isso o direito à diferença, assegurando um tratamento especial às classes desfavorecidas.

Na avaliação da política de cotas na UEPG, as autoras reconhecem que o processo avaliativo da política permite retomadas e redefinições dos objetivos e da gestão, a fim de impulsionar as mudanças desejadas. Além disso, compreendem que a avaliação não é um ato neutro, pois possui um sentido ético envolvendo o interesse público, motivo por que devem ser entendidas as relações de poder subjacentes ao objetivo avaliado, o que implica no conhecimento da trajetória da política, o conhecimento de seus destinatários e a participação desses no processo. São essas medidas que tornarão o processo avaliativo mais democrático e pluralístico, possibilitando uma postura crítica e dialética (SOUZA; BRANDALISE, 2016).

Na análise do DSC, os discursos sinalizam a presença de um sujeito individual e de um sujeito coletivo, na medida em que o sujeito individual representa o sujeito coletivo. Nessa metodologia são utilizadas três figuras metodológicas, a ancoragem (AC), referente ao alicerçamento dos discursos em teorias, pressupostos, conceitos e hipóteses, à ideia central (IC), referente à expressão por um indivíduo, e por outros, de ideias semelhantes ou complementares, e às expressões-chave (ECH). As ECH são primeiramente sublinhas, dando origem às IC, as quais são identificadas e codificadas individualmente (SOUZA; BRANDALISE, 2016).

Com isso, foi possível saber que a adaptação inicial dos estudantes cotistas é mais difícil devido a sua origem escolar e socioeconômica e que estes são favoráveis a política de cotas, pelo entendimento de sua defasagem educacional, e pela capacidade de democratização de acesso à universidade

permitida por essa política. Quanto à permanência, os estudantes afirmam desconhecer ações específicas para cotistas. Além disso, acreditam que a política de cotas não produz justiça social ou igualdade, apesar de sua importância no acesso à universidade pública. Quanto à entrada por meio dessa ação afirmativa, os estudantes afirmam que entrariam mesmo sem as cotas. Esses discursos, em conjunto, são suplementos para a adequação da política pública no futuro.

Considerações finais

A RBS sobre políticas educacionais e desigualdade permitiu a percepção que, apesar das diversas políticas criadas e implementadas desde 1988 e de seu aperfeiçoamento, há a persistência de diversas idiossincrasias e conflitos no interior dessas mesmas políticas públicas e de outras que as complementam. Tal fato se deve a organização compartilhada da educação, em que entes subnacionais tem papéis tanto distintos como concorrentes, criando diversidades que se somam às diferenças regionais, culturais e socioeconômicas. Além disso, o território brasileiro é muito grande, o que introduz uma complexidade ainda maior de controle e coordenação política.

Vê-se que o capitalismo, com sua orientação para a produção educacional voltada ao trabalho, insere desequilíbrios provavelmente impossíveis de serem superados, mas que podem ser contrabalançados por medidas que permitam às políticas públicas se tornarem cada vez mais democráticas, justas e inclusivas à diversidade, sem, no entanto, ferir o papel da escola de produzir cidadãos capazes de alcançarem seu máximo potencial.

As desigualdades sociais persistentes no Brasil, obviamente, não serão resolvidas apenas com as políticas educacionais, mas essas cumprem um papel

importante nos possíveis saltos de mobilidade social, por isso, repensar o papel da escola e da universidade e a valorização dessas com um projeto comprometido com sua expansão é, sem dúvida, uma tarefa diária de todos os cidadãos e governos que queiram ver o país avançar na promoção do bem-estar social.

O binômio renda-educação ocorre diversas vezes nessa pesquisa e, embora seja difuso o efeito da renda sobre a escolaridade, sabemos que pessoas malnutridas, doentes, desabrigadas, em geral, não atendidas em suas necessidades básicas, não terão condições de estudar. Por essa razão, nenhum projeto educacional prescinde de um marco civilizatório compartilhado por todos os cidadãos, portanto de um nível de renda que assegura não só a vida, mas a busca das realizações dos mais diversos objetivos de vida.

Políticas públicas de educação estruturantes, como o Fundeb, e pontuais, como a das Olimpíadas Escolares ou o Prouca, têm espaços para a melhora. Para isso é necessário, como acontece neste estudo, a disposição de tempo e energia de diversos atores sociais visando processos alternativos para a melhoria do ensino em todos os seus níveis, algo que pode e deve ser estruturado e ampliado em todos os canais de controle social já existentes e que podem vir a existir.

Isso significa que o país tem de estabelecer em sua agenda atual e futura, mesmo diante dos conflitos de interesses nas arenas decisórias de políticas públicas, um pacto educacional em constante reavaliação com a prioridade da garantia de direitos de cidadania para todos os brasileiros, seja na escola seja na universidade, buscando espaços mais democráticos em que transitam pessoas das mais diversas origens e características físicas, cognitivas, culturais e sociais.

Referências

ARRETCHE, M. Apresentação. In: ARRETCHE, M. (organização). **Trajetórias das desigualdades**: como o Brasil mudou nos últimos 50 anos. 1. ed. São Paulo: Editora Unesp; CEM, 2015. p. 1-20.

BRASIL. **Constituição** (1988). Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicaocompilado.htm>. Acesso em 29 set. 2018.

BRAGA, W.; MORAES, N.; DIAS BAPTISTA, R.; PUTTI, F.; BRAGA JÚNIOR, S. A construção da percepção ambiental de estudantes universitários brasileiros. **Revista Observatório**, v. 4, n. 3, p. 1076-1106, 29 abr. 2018. DOI: <https://doi.org/10.20873/uft.2447-4266.2018v4n3p1076>.

CARA, D.; PELLANDA, A. Avanços e retrocessos da Educação Básica: da Constituição de 1988 à Emenda Constitucional 95. In: ROSSI, P; DWECK, E.; OLIVEIRA, A. L. M. **Economia para poucos**: impactos sociais da austeridade e alternativas para o Brasil. São Paulo: Autonomia Literária, 2018. p. 98-126.

CONFORTO, E. C.; AMARAL, D. C.; SILVA, S. L. da. Roteiro para revisão bibliográfica sistemática: aplicação no desenvolvimento de produtos e gerenciamento de projetos. In: Congresso Brasileiro de Gestão do Desenvolvimento de Produto, 8, 2011, Porto Alegre. **Anais do 8º Congresso Brasileiro de Gestão do Desenvolvimento de Produto**. Porto Alegre, 2011.

DAFLON; V. T.; FERES JÚNIOR, J.; CAMPOS, L. A. Ações afirmativas raciais no ensino público brasileiro: um panorama analítico. **Cadernos de Pesquisa**, v. 43, n. 148, p. 302-327, jan./abr. 2013.

ECHALAR, A. D. L. F.; PEIXOTO, J. Programa Um Computador por Aluno: o acesso às tecnologias digitais como estratégia para a redução das desigualdades sociais. **Ensaio: Avaliação e Políticas Públicas em Educação**, Rio de Janeiro, v. 25, n. 95, p. 393-413, abr./jun. 2017.

LEVY, Y.; ELLIS, T. J. A systems approach to conduct an effective literature review in support of information systems research. **Informing Science Journal**, Califórnia, v. 9, p. 181-212, 2006.

DOI: <http://dx.doi.org/10.20873/uft.2447-4266.2017v5n4p670>

LIBÂNEO; J. C. Políticas educacionais no Brasil: desfiguramento da escola e do conhecimento escolar. **Cadernos de pesquisa**, São Paulo, v. 46, n. 159, p. 38-62, jan./mar. 2016.

LIMA, M.; PACHECO, Z. S. T. A. As políticas públicas e os direitos à educação: Programa Nacional de Acesso ao Ensino Técnico e Emprego *versus* Plano Nacional de Educação. Educação. **Educação & Sociedade**, Campinas, v. 38, n. 139, p. 489-504, abr./jun., 2017.

LIMONTI, R. G.; PERES, U. D.; CALDAS, E. L. Política de fundos na educação e desigualdades municipais no estado de São Paulo: uma análise a partir das arenas políticas de Lowi. **Revista de Administração Pública**, Rio de Janeiro, v. 48, n. 2, p. 389-409, mar./abr. 2014.

MENEZES FILHO, N.; KIRSCHBAUM; C. Educação e desigualdade no Brasil. In: ARRETCHE, M. (organização). **Trajetórias das desigualdades**: como o Brasil mudou nos últimos 50 anos. 1. ed. São Paulo: Editora Unesp; CEM, 2015. p. 129-132.

MENICUCCI, T.; GOMES, S. **Políticas sociais**: conceitos, trajetórias e a experiência brasileira. Rio de Janeiro: Editora Fiocruz, 2018.

MORAES, N.; BRUMATTI, L.; LIMA, A.; CAMPOS, A. Análise da convergência conceitual dos termos "território" e "comunidade tradicional" no Brasil. **Revista Observatório**, v. 3, n. 4, p. 518-539, 1 jul. 2017. DOI: <https://doi.org/10.20873/uft.2447-4266.2017v3n4p518>.

MORAES, N.; CAMPOS, A.; SILVA, M.; SOUZA, F. Comunidades tradicionais: cultura e identidade. **Revista Observatório**, v. 3, n. 5, p. 501-522, 1 ago. 2017. DOI: <https://doi.org/10.20873/uft.2447-4266.2017v3n5p501>.

NUNES, S.; PORTO JUNIOR, F. G. R.; MORAES, N. Conhecimento e organização: indicativos pós-Bolonha de uma sociedade em construção. **Revista Observatório**, v. 3, n. 6, p. 338-353, 1 out. 2017. DOI: <https://doi.org/10.20873/uft.2447-4266.2017v3n6p338>.

DOI: <http://dx.doi.org/10.20873/uft.2447-4266.2017v5n4p670>

PRATES, A. A. P. Universidades vs terceirização do ensino superior: a lógica da expansão do acesso com manutenção da desigualdade: o caso brasileiro. **Sociologias**, Porto Alegre, v. 9, n. 17, p. 102-123, jun. 2007.

PORTO JUNIOR, F. G. R.; MORAES, N. Formando pesquisadores pós-bolonha em Portugal: relações entre a formação de graduação e o campo da pesquisa/investigação. **Revista Observatório**, v. 3, n. 6, p. 202-228, 1 out. 2017.
DOI: <https://doi.org/10.20873/uft.2447-4266.2017v3n6p202>.

REZENDE, F.; OSTERMANN, F. Olimpíadas de Ciências: uma prática em questão. **Ciência e Educação**, Bauru, v. 18, n. 1, p. 245-256, 2012.

RIBEIRO, C. C.; CENEVIVA, R.; BRITO, M. M. A. Estratificação educacional entre jovens no Brasil: 1960 a 2010. In: ARRETCHE, M. (organização). **Trajetórias das desigualdades**: como o Brasil mudou nos últimos 50 anos. 1. ed. São Paulo: Editora Unesp; CEM, 2015. p. 79-108.

SILVA JÚNIOR, L. H.; SAMPAIO, Y. Notas sobre pobreza e educação no Brasil. **Revista Problemas del Desarrollo**, México, v. 41, n. 163, p. 75-97, oct./dic. 2010.

SOUZA, A. C.; BRANDALISE, M. A. T. Avaliação da política de cotas da UEPG: desvelando o direito à igualdade e à diferença. **Avaliação**, Campinas; Sorocaba, v. 21, n. 2, p. 415-437, jul. 2016.